

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Entre sécurisation et retour du religieux

Wattier, Stéphanie

*Published in:*  
Etat et religions

*Publication date:*  
2018

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Wattier, S 2018, Entre sécurisation et retour du religieux: repenser les relations entre Etat et religions dans une Belgique paradoxale. Dans C Romainville, M Verdussen, N Bonbled & S Wattier (eds), *Etat et religions*. Anthemis, Limal, p. pp. 19-39.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Entre sécularisation et retour du religieux : repenser les relations entre État et religions dans une Belgique paradoxale

Stéphanie WATTIER

Chargée d'enseignement et chercheuse post-doctorale  
à la Faculté de droit de l'Université de Namur

Chargée de recherche honoraire du Fonds de la recherche scientifique (FNRS)  
à l'Université catholique de Louvain

Depuis son indépendance en 1830, la Belgique présente la spécificité d'accorder une place importante à la régulation du phénomène religieux dans sa Constitution, sans toutefois qualifier avec précision la teneur des relations entretenues par l'État et les religions. Cette réalité contraste avec la réalité d'autres États – la France, par exemple, affirme dans l'article 1<sup>er</sup> de sa Constitution être une « République [...] laïque » – ou avec les pays dans lesquels il existe une Église d'État à l'instar de l'Islande dont l'article 62, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution dispose que « l'Église évangélique luthérienne est l'Église d'État en Islande et, à ce titre, elle est entretenue et protégée par l'État » ou la Grèce, dont l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution énonce que « la religion dominante en Grèce est celle de l'Église orthodoxe orientale du Christ [...] ». Dans d'autres États encore, un lien privilégié est établi avec une religion par la signature d'un accord. C'est notamment le cas de l'Espagne et de l'Italie qui ont toutes deux signé un Concordat avec le Saint-Siège.

En droit belge, cette absence de qualificatif qui serait formalisé dans un texte législatif pour définir les relations entre les religions et l'État explique que la terminologie employée diffère parfois dans la doctrine. Il reste que, le plus souvent, la doctrine juridique considère que l'État belge et les religions entretiennent une relation de « neutralité bienveillante »<sup>1</sup>, de « séparation mitigée »<sup>2</sup> ou encore d'« indépendance réciproque »<sup>3</sup>.

Malgré l'absence de formalisation dans un instrument juridique d'un statut privilégié pour une religion en particulier, l'on verra que les dispositions contenues dans la Constitution belge par rapport au phénomène religieux ont essentiellement été pensées à l'égard du culte catholique en 1830-1831.

<sup>1</sup> L.-L. CHRISTIANS, « Le financement des cultes en droit belge. Bilan et perspectives », *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, p. 83.

<sup>2</sup> V. VANDERMOERE et J. DUJARDIN, *Fabriques d'église*, Bruges, la Charte, 1991, p. 1.

<sup>3</sup> H. HASQUIN, « Is Belgium a *laïque* state », in F. DE BEAUFORT, I. HÄGG et P. VAN SCHIE (dir.), *Separation of Church and State in Europe*, La Haye, Éd. European Liberal Forum, 2008, p. 93 ; C. SÄGESSER, « Cultes et laïcité », *Dossiers du CRISP*, 2011, n° 78, p. 13.

À l'occasion de la présente contribution, l'on passe d'abord en revue les dispositions constitutionnelles caractérisant les relations entre l'État et les religions en Belgique depuis 1831; ensuite, l'on s'intéresse à deux phénomènes qui affectent aujourd'hui les rapports entre l'État et les religions en Belgique, à savoir, d'une part, la sécularisation de la société et, d'autre part, une forme de «retour» du religieux, ainsi que leur impact respectif en droit belge.

### Section 1

#### Les dispositions constitutionnelles caractérisant les relations entre l'État belge et les religions

Depuis l'adoption de la Constitution belge le 7 février 1831, ce sont essentiellement quatre dispositions qui entourent les relations entre l'État et les religions, à savoir les actuels articles 19, 20, 21 et 181 de la Constitution<sup>4</sup>. À ces quatre dispositions, peut être adjointe une cinquième, à savoir l'article 24 de la Constitution qui fut ajouté lors de la réforme institutionnelle de 1988.

#### § 1. L'article 19 de la Constitution: le principe de la liberté des cultes

Depuis l'origine, l'article 19<sup>5</sup> de la Constitution consacre le principe de la liberté de culte en énonçant que «[l]a liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés».

À l'occasion d'un arrêt rendu le 27 novembre 1834, la Cour de cassation a précisé le contenu de la liberté de culte, en indiquant qu'il s'agit du «droit pour chacun de croire et de professer sa foi religieuse, sans pouvoir être interdit, ni persécuté de ce chef, d'exercer son culte, sans que l'autorité civile puisse, par des considérations tirées de sa nature, de sa plus ou moins vérité, de sa plus ou moins basse organisation, le prohiber, soit en tout, soit en partie, ou y intervenir pour régler dans le sens qu'elle jugerait le mieux en rapport avec son but, l'adoration de la divinité, la conservation, la propagande de ses doctrines et la pratique de sa morale»<sup>6</sup>.

La liberté de culte profite donc à tous les cultes, et ce, à la différence du financement public qui, lui, comme on le verra, ne bénéficie qu'aux seuls

<sup>4</sup> Respectivement numérotés 14, 15, 16 et 117 avant la coordination de la Constitution intervenue en 1994.  
<sup>5</sup> Numéroté article 14 avant la coordination de la Constitution.  
<sup>6</sup> Cass., 27 novembre 1834, *Pas.*, 1834, I, p. 330.

cultes «reconnus»<sup>7</sup>. Ce faisant, «tout culte, même non salarié par l'État, est protégé par la loi, pourvu qu'il s'agisse d'un culte digne de ce nom et basé sur une religion sérieuse consistant dans une adoration intérieure et extérieure de la Divinité»<sup>8</sup>.

#### § 2. L'article 20 de la Constitution: le principe de la liberté «négative» de religion

Corollaire immédiat de l'article 19 de la Constitution, l'article 20<sup>9</sup> consacre le principe de la liberté «négative» de religion en disposant que «[n]ul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos».

À la liberté des cultes vient donc se greffer son acception négative: la liberté de «ne pas croire» et de ne pas être forcé de se rallier à un culte ou d'en professer la doctrine.

Comme l'article 19, l'article 20 de la Constitution est applicable quelle que soit la religion concernée.

#### § 3. L'article 21 de la Constitution: le principe de l'autonomie organisationnelle des cultes

Même s'il ne l'énonce pas expressément, l'article 21, alinéa 1<sup>er</sup><sup>10</sup> – qui prévoit que «[l]'État n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication» –, est considéré par la doctrine et la jurisprudence majoritaires comme fixant le principe de l'autonomie des cultes.

Historiquement, l'article 21 de la Constitution a été adopté en réponse à l'Ancien Régime et, surtout, en réaction à la domination hollandaise emmenée par Guillaume I<sup>er</sup>. En effet, à cette époque, bon nombre d'ecclésiastiques étaient nommés par l'État, et aucune bulle ni expédition pontificale ne pouvaient être communiquées sans autorisation préalable du gouvernement<sup>11</sup>. Le Congrès national de 1830 a donc aboli ces contraintes en consacrant le principe de l'autonomie pour tous les cultes.

<sup>7</sup> Ceci a notamment été rappelé par la section du contentieux administratif du Conseil d'État, voir C.E., 5 octobre 1999, ASBL *Evangelische Alliantie Vlaanderen*, n° 82.670.

<sup>8</sup> G. BELTJENS, *La Constitution belge révisée annotée au point de vue théorique et pratique de 1830 à 1894*, Liège, éd. Jacques Godenne, 1894, p. 282.

<sup>9</sup> Anciennement article 15.

<sup>10</sup> Anciennement article 16.

<sup>11</sup> J.-J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, Bruxelles, Bruylant, 1879, p. 64.

En ce qui concerne les organisations philosophiques non confessionnelles, elles bénéficient également du principe d'autonomie organisationnelle, et ce, bien que la Constitution n'en dise mot. Il semble, en effet, que le législateur ait estimé qu'il ne pouvait en aller autrement s'agissant du libre choix, par le Conseil central laïque, de ses membres sans ingérence de la collectivité étatique. En ce sens, en vertu de l'article 53 de la loi du 21 juin 2002, le Conseil central laïque est seul compétent pour engager les délégués laïques; partant, «l'engagement par le Conseil central laïque [CCL] implique que ce dernier détermine de manière autonome le contenu des missions des délégués et la manière dont elles devront être exécutées»<sup>12</sup>. Pour confirmer cette interprétation, l'on remarquera que l'article 21, alinéa 1<sup>er</sup>, fait partie de l'actuelle déclaration de révision de la Constitution afin que le principe d'autonomie soit étendu aux organisations philosophiques non confessionnelles<sup>13</sup>.

#### § 4. L'article 181 de la Constitution : le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles<sup>14</sup>

L'article 181<sup>15</sup> de la Constitution consacre le financement public des ministres des cultes reconnus depuis 1831 et des délégués des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues par la loi depuis 1993<sup>16</sup>.

Tel qu'initialement adopté, le financement public des cultes est le résultat du compromis auquel sont parvenus les catholiques et les libéraux lors des discussions du Congrès national en 1830 et 1831. À l'époque, près de 99 % de la population étaient d'obédience catholique, et les différentes dispositions de la Constitution portant sur le phénomène religieux – et spécialement l'article 181 – reflètent cette dominance du culte catholique. L'on se souviendra des célèbres propos du ministre libéral Joseph Lebeau qui, en 1841, affirma devant la Chambre des représentants que «la Belgique est religieuse, la Belgique est catholique; quant à moi, je suis plein de respect pour le catholicisme, pour une institution qui a civilisé le monde et qui peut encore exercer une

<sup>12</sup> M. BEUMIER, « Le statut social des ministres des cultes et des délégués laïques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2006, n° 1918, p. 46.

<sup>13</sup> Déclaration de révision de la Constitution du 25 avril 2014, M.B., 28 avril 2014. L'on remarquera que l'article 21, alinéa 1<sup>er</sup>, figurait déjà dans la déclaration de révision de la Constitution de 2010.

<sup>14</sup> L'on se contente ici d'un très bref exposé. Pour davantage de développements, voir S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles. Analyse de constitutionnalité et de conventionnalité*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 990 p.

<sup>15</sup> Anciennement article 117.

<sup>16</sup> L'article 181 de la Constitution est libellé comme suit:

« § 1<sup>er</sup>. Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'État; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget.

§ 2. Les traitements et pensions des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle sont à la charge de l'État; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget. »

profonde et bienfaisante influence. Je la crois pour beaucoup dans la moralité et la nationalité belge[s]. Je dirai même qu'au point de vue purement politique, pour le maintien de l'ordre, pour l'exécution des lois, un curé de village vaut mieux, à mes yeux, que cent gendarmes»<sup>17</sup>.

La lecture des travaux préparatoires de la Constitution témoigne, dans le même sens, de ce que c'est essentiellement le culte catholique que le constituant avait à l'esprit lorsque fut consacré le financement des traitements et pensions des ministres du culte par l'État belge.

Cette faveur envers le culte catholique est notamment décrite par Hugues Dumont qui souligne qu'en 1831, «l'Église reçoit les avantages de la séparation entre l'État et elle, c'est-à-dire la garantie de pouvoir poursuivre ses activités religieuses, enseignantes et caritatives pratiquement sans contrôle étatique, tout en n'en subissant aucun inconvénient, puisque l'État prend en charge le traitement des ministres du culte selon l'article 117. Elle voit dans ce statut la preuve que le constituant n'a pas voulu mettre en place une société laïcisée, mais bien une société où la religion catholique reste une référence morale privilégiée, les autorités civiles pouvant assister l'Église pour assurer la perdurance de cette situation»<sup>18</sup>.

Par ailleurs, il importe de rappeler que le financement public des traitements des ministres des cultes se fonde sur une double justification: d'une part, il constitue la compensation des confiscations et des nationalisations de biens subies par l'Église aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles<sup>19</sup> et, d'autre part, il rémunère le «service social» rendu par les ministres des cultes à l'égard des individus à l'occasion des différentes étapes de leur existence (baptême, mariage, etc.)<sup>20</sup>. La première justification vaut uniquement à l'égard de l'Église catholique – qui fut la seule à subir le phénomène de la nationalisation de ses biens – alors que la seconde vaut à l'endroit de chacun des cultes reconnus.

Malgré cette très large domination catholique, la Belgique n'a jamais compté parmi les États qualifiés de «confessionnels» – comme ce fut, par exemple, longtemps le cas de l'Espagne<sup>21</sup> –, mais a toujours été classée parmi les

<sup>17</sup> Doc., Ch. repr., projet de loi portant le budget des voies et moyens pour l'exercice 1842, Discussion générale sur l'ensemble des budgets et sur la politique du gouvernement, séance du 3 décembre 1841, 1841-1842, disponible sur [www.unionisme.be](http://www.unionisme.be).

<sup>18</sup> H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. I, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1996, p. 77.

<sup>19</sup> La lecture des travaux du Congrès national révèle que «les corps ecclésiastiques ont été dépouillés de biens immeubles d'une valeur immense; la cour de Rome a ratifié l'aliénation de ces biens, sous la condition que l'État, qui en avait profité, se chargerait des frais du culte et de l'indemnité due aux ministres. Cette indemnité est donc une dette de l'État, dette dont il a reçu le capital» (E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, t. I, Bruxelles, Société typographique belge, 1844, p. 576).

<sup>20</sup> Fr. DELPÉRIÉ, L.-L. CHRISTIANS, F. VANISTENDAELE et W. MOESSEN, «Les aspects constitutionnels, budgétaires et fiscaux du financement des cultes», *Ann. Dr. Louvain*, 2001, p. 450.

<sup>21</sup> J. MARTÍNEZ-TORRÓN, «Church autonomy and religious liberty in Spain», in G. ROBBERS (dir.), *Church Autonomy: A Comparative Survey*, Frankfurt, Peter Lang, 2001, p. 346. L'État espagnol est considéré

États dont le régime est dit «hybride»<sup>22</sup> en raison de la consécration, comme on l'a vu, dans la Constitution, d'une part, de la liberté des cultes et de leur autonomie et, d'autre part, du financement des traitements et des pensions des ministres des cultes reconnus. Comme le souligne Caroline Sägesser, «le régime belge des cultes [...] est un régime hybride : il ne prévoit pas de séparation entre l'Église et l'État, mais bien une indépendance réciproque ; il abolit le Concordat et émancipe l'Église du contrôle de l'État, mais maintient le financement public des cultes»<sup>23</sup>.

Jusqu'à la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, le financement public des cultes bénéficia aux seuls cultes catholique, protestant, israélite et anglican. Ces cultes «préexistaient» d'ailleurs à la naissance de l'État belge puisqu'ils étaient déjà présents avant que la Belgique ne devienne indépendante.

Puis, sur l'impulsion de l'arrivée massive d'immigrés en réponse à la pénurie de main-d'œuvre en Belgique au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le législateur belge reconnut deux nouveaux cultes dans les années 1970-1980. En l'occurrence, la majeure partie des travailleurs immigrés provenaient du nord de l'Afrique – essentiellement du Maroc<sup>24</sup> – et du bassin méditerranéen et, donc, principalement de la Turquie, de la Grèce, de l'Espagne et de l'Italie. À la différence des travailleurs italiens et espagnols qui pouvaient bénéficier des offices et des services des ministres du culte catholique dans la mesure où la plupart d'entre eux en étaient des adhérents, les travailleurs immigrés du Maroc, de la Turquie et de la Grèce ne jouissaient pas de cette possibilité. Étant majoritairement musulmans et orthodoxes, ils pratiquaient des religions qui n'étaient pas reconnues par le législateur belge et qui ne bénéficiaient donc pas de ministres ni de lieux de culte financés par l'État.

Convaincu que la reconnaissance de leur culte pourrait permettre à de nombreuses personnes de confessions musulmane et orthodoxe, ayant immigré en Belgique pour y travailler, de se sentir mieux intégrées, le législateur reconnut le culte islamique par la loi du 19 juillet 1974<sup>25</sup> et le culte orthodoxe par la loi du 17 avril 1985<sup>26</sup>.

comme «aconfessionnel» («aconfesional») depuis l'adoption de la Constitution de 1978. À ce sujet, voir notamment F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho constitucional*, Madrid, Dykinson, 2004, p. 247 ; C. CORRAL SALVADOR et M. REVUELTA, «La instauración de la aconfesionalidad en la Constitución de 1978», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 2005, n° 8.

<sup>22</sup> N. DOE, *Law and Religion in Europe: A Comparative Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 28-29.

<sup>23</sup> C. SÄGESSER, «Cultes et laïcité», *op. cit.*, p. 13.

<sup>24</sup> À ce sujet, voir notamment H. BOUSETTA et M. MARTINIello, «L'immigration marocaine en Belgique : du travailleur immigré au citoyen transnational», in B. KHADER et C. ROOSENS (dir.), *Belges et Arabes. Voisins distants, partenaires nécessaires*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2004, pp. 67-81.

<sup>25</sup> Loi du 19 juillet 1974 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique, M.B., 23 août 1974.

<sup>26</sup> Loi du 17 avril 1985 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte orthodoxe, M.B., 11 mai 1985.

Ensuite, en 1993, et ce, notamment en réponse aux revendications égalitaires de l'organisation non confessionnelle de la «laïcité organisée», la Constitution belge fut révisée afin que soit inséré un paragraphe 2 dans l'article 181, lequel permet, depuis lors, le financement public des délégués des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues par la loi. Actuellement, la laïcité organisée<sup>27</sup> est la seule à bénéficier de cette possibilité de financement, et ce, depuis sa reconnaissance intervenue à l'occasion de l'adoption de la loi du 21 juin 2002<sup>28</sup>.

### § 5. L'article 24, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, de la Constitution : le choix de l'enseignement d'une religion ou de la morale non confessionnelle

Sans s'étendre sur cette disposition qui relève davantage du droit à l'enseignement<sup>29</sup> que du droit des cultes, l'on relèvera que, depuis 1988, l'article 24, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, de la Constitution dispose que «les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle».

## Section 2

### Les données sociologiques et le phénomène de la sécularisation

Extrêmement homogène à l'origine, le paysage religieux de la Belgique a, en près de deux siècles, fortement évolué. L'analyse de données sociologiques témoigne tout particulièrement de cette évolution. À l'occasion d'une étude menée au départ de l'*European Values Study*, les sociologues Liliane Voyé, Karel Dobbelaere et Jaak Billiet ont estimé qu'actuellement, environ 50 % des Belges se définiraient comme catholiques, 5 % comme musulmans, 2,5 % comme étant d'«autres chrétiens», 0,4 % se diraient juifs et 0,3 % bouddhistes, alors que 9,2 % se définiraient comme «athées» et 32,6 % se déclareraient «sans appar-

<sup>27</sup> À cet égard, il importe de ne pas perdre de vue qu'en Belgique, la «laïcité» n'est donc aucunement un principe de droit constitutionnel – comme c'est le cas en France dont l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution dispose qu'elle «est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale» –, mais désigne seulement une communauté, reconnue et organisée par la loi, s'adressant à ceux qui ne veulent pas établir, dans leur conception de la vie, de lien privilégié avec une divinité.

<sup>28</sup> Loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues, M.B., 22 octobre 2002.

<sup>29</sup> À ce sujet, l'on renverra à M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

tenance religieuse»<sup>30</sup>. Le nombre de personnes de confession catholique aurait donc fortement diminué en une trentaine d'années puisqu'en 1980, 72 % des Belges affirmaient être catholiques.

Pour Liliane Voyé, Karel Dobbelaere et Jaak Billiet, ce déclin du catholicisme s'explique en grande partie par le phénomène de la sécularisation de la société<sup>31</sup>. Ce dernier, expliquent les trois auteurs, «se fonde sur le processus de différenciation fonctionnelle», qui implique, dans les sociétés modernes, que «les différentes fonctions requises pour la vie collective sont autonomes et indépendantes l'une de l'autre: l'économie, la politique, l'enseignement, la famille, la science... ont chacun leurs propres règles de fonctionnement et ne sont plus, comme c'était souvent le cas auparavant, sous la coupe de l'institution ecclésiale»<sup>32</sup>.

Il reste que l'on ne saurait, dans le seul cadre de la présente contribution, parvenir à une définition satisfaisante de la sécularisation tant il s'agit d'une notion débattue dans différentes branches des sciences humaines. L'on se contentera de retenir le double constat dégagé par Jean Baubérot, à savoir que, «d'une part, la religion a perdu dans les sociétés modernes occidentalisées la place fondamentale, centrale, qui fut la sienne pendant des siècles pour produire et reproduire le lien social, donner un sens à la vie humaine, instaurer des normes de conduite» et, «d'autre part, cette mutation sociale de la religion [...] ne signifie nullement la disparition de la religion», mais «implique bien plus un ensemble de changements et une euphémisation des frontières entre le religieux et le non-religieux»<sup>33</sup>.

### Section 3

## Les conséquences de la sécularisation sur les relations entre l'État et les religions

Si les religions sont loin d'avoir disparu, leur place au sein de la société belge a fortement évolué. Le phénomène de la sécularisation a emporté une série de conséquences que l'on ne saurait développer ici de manière exhaustive.

En tant que notre contribution se focalise sur les relations entre l'État et les religions, l'on propose d'analyser la question de savoir si la sécularisation de

<sup>30</sup> Voir L. VOYÉ, K. DOBBELAERE et J. BILLIET, «Une Église marginalisée?», in L. VOYÉ, K. ABTS et K. DOBBELAERE (dir.), *Autres temps, autres mœurs: travail, famille, éthique, religion et politique: la vision des Belges*, Bruxelles, Racine, 2012, p. 147.

<sup>31</sup> Selon les auteurs, ce déclin s'explique, en outre, par la «*rational choice theory*» que l'on ne développera pas ici par souci de concision. À ce sujet, voir L. VOYÉ, K. DOBBELAERE et J. BILLIET, «Une Église marginalisée?», *op. cit.*, pp. 145-172.

<sup>32</sup> L. VOYÉ, K. DOBBELAERE et J. BILLIET, «Une Église marginalisée?», *op. cit.*, pp. 147-148.

<sup>33</sup> J. BAUBÉROT, «Le phénomène de sécularisation», in J. BAUBÉROT (dir.), *La laïcité à l'épreuve: religions et libertés dans le monde*, Paris, Universalis, 2004, p. 153.

la société n'emporte pas, finalement, la nécessité de revoir la Constitution pour y insérer le principe de laïcité «à la française» comme cela a déjà été régulièrement suggéré dans les débats publics et, dans son prolongement, la question de la réforme éventuelle du système de financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles.

### § 1. Faut-il inscrire le principe de laïcité dans la Constitution belge?

Dans les débats publics et au sein du monde politique – mais aussi parfois sous la plume de certains auteurs de doctrine –, l'ambiguïté existant entre la notion de laïcité «à la belge» et de laïcité «à la française» est utilisée pour affirmer que la Belgique serait un «État laïque»<sup>34</sup> ou encore un «État laïque... ou presque»<sup>35</sup>. Pourtant, comme l'a clairement indiqué le Conseil d'État, «la Constitution belge n'a pas érigé l'État belge en un État laïque. Les notions de laïcité, conception philosophique parmi d'autres, et de neutralité sont distinctes»<sup>36</sup>.

Il reste que, depuis le début des années 2000, des propositions sont régulièrement introduites en vue de l'inscription du principe de laïcité dans la Constitution belge. De manière non exhaustive, l'on se souviendra qu'en 2003, Olivier Maingain (FDF, désormais «DéFI») déposa une proposition de révision de la Constitution en vue de doter l'article 1<sup>er</sup> d'un alinéa 2 qui contiendrait le «principe de la laïcité de l'État»<sup>37</sup>. Quelques années plus tard, le 8 mars 2007, Amina Derbaki Sbaï – alors membre du Parti socialiste – introduisit une proposition de «déclaration de révision de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, en vue d'y introduire la notion de laïcité politique»<sup>38</sup>. Le 28 mai 2008, le libéral François Roelants du Vivier (MR) soumit une proposition de déclaration de révision de la Constitution «en vue d'y inscrire le principe de laïcité de l'État fédéral»<sup>39</sup>. Le 27 novembre 2012, Olivier Maingain introduisit une proposition de révision de la Constitution «en vue d'insérer un nouvel article 7<sup>ter</sup> relatif à la laïcité de l'État»<sup>40</sup>. Avec la députée Véronique Caprasse (DéFI), il

<sup>34</sup> M. LEROY, «L'État belge, État laïc», in *Homage to Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 833-845.

<sup>35</sup> J.-P. SCHREIBER, *La Belgique, État laïque... ou presque. Du principe à la réalité*, Bruxelles, Éd. Espace de libertés, 2014.

<sup>36</sup> C.E., 21 décembre 2010, n° 210.000, 6.7.2.

<sup>37</sup> Proposition du 25 mars 2003 de déclaration de révision de la Constitution, amendement n° 1 d'Olivier Maingain, *Doc., Sén.*, 2002-2003, p. 1.

<sup>38</sup> Proposition du 8 mars 2007 de déclaration de révision de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, en vue d'y introduire la notion de laïcité politique, déposée par Amina Derbaki Sbaï, *Doc., Sén.*, 2006-2007, n° 3-2112/1.

<sup>39</sup> Proposition du 26 mai 2008 de déclaration de révision de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, en vue d'y inscrire le principe de la laïcité de l'État fédéral, déposée par François Roelants du Vivier, *Doc., Sén.*, 2007-2008, n° 4-782/1.

<sup>40</sup> Proposition du 27 novembre 2012 de révision de la Constitution en vue d'insérer un nouvel article 7<sup>ter</sup> relatif à la laïcité de l'État, déposée par Olivier Maingain et consorts, *Doc., Ch. repr.*, 2012-2013, n° 2527/001.

déposa ensuite une proposition ayant exactement le même objet le 13 janvier 2016<sup>41</sup>.

La principale spécificité de ces deux dernières propositions du parti «DéFI» tient au fait qu'elles ne constituent pas des propositions de *déclaration* de révision de la Constitution – comme les propositions précédentes –, mais bien des propositions de *révision effective* de la Constitution. Pour prétendre à une telle possibilité de révision du texte constitutionnel, les députés se sont basés sur la possibilité, inscrite dans la déclaration de révision de la Constitution du 24 avril 2014, de réviser «le titre II, en vue d'y insérer des dispositions nouvelles devant assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que les protocoles additionnels». À notre estime, l'on ne peut que s'interroger quant à la pertinence d'user d'une semblable possibilité de révision de la Constitution. En effet, telles que libellées, ces propositions ne permettent pas de percevoir en quoi l'insertion du principe de la laïcité dans la Constitution belge pourrait assurer une meilleure garantie de la protection des droits et libertés consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles additionnels. Par ailleurs, alors que les propositions cachent souvent, entre les lignes, leur inspiration du modèle français, la récente proposition du parti «DéFI» assume pleinement suggérer un «modèle inspiré du droit français»<sup>42</sup>.

Cette tentative de suivre l'exemple français a récemment donné lieu à l'audition de plusieurs experts par la Chambre des représentants en vue d'un éclaircissement de la situation. L'on retiendra spécialement l'intervention d'Hugues Dumont, indiquant que, «si l'on examine maintenant le principe de laïcité tel qu'il est consacré dans le droit constitutionnel de la République française, on peut facilement identifier, d'une part, un noyau dur de significations communes à ce principe et à celui que nous honorons en Belgique sous le nom de principe de neutralité ou, mieux, de pluralisme et, d'autre part, un ensemble de règles qui ne sont pas les nôtres parce que nous adhérons à une version pluraliste positive de la neutralité[,] et non à la version française qui est plus abstentionniste»<sup>43</sup>.

Hugues Dumont tire son propos de la décision du Conseil constitutionnel français du 21 février 2013, portant sur une question prioritaire de constitutionnalité (dite «QPC»), relative au régime d'«exception» qui prévaut en

<sup>41</sup> Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution en vue d'insérer un article 7ter relatif à la laïcité de l'État, déposée par Olivier Maingain et Véronique Caprasse, *Doc.*, Ch. repr., 2015-2016, n° 1582/001.

<sup>42</sup> Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution en vue d'insérer un article 7ter relatif à la laïcité de l'État, déposée par Olivier Maingain et Véronique Caprasse, *Doc.*, Ch. repr., 2015-2016, n° 1582/001, p. 4.

<sup>43</sup> H. DUMONT, «Que peut prescrire la Constitution belge à propos du caractère de l'État et des valeurs fondamentales de la société?», Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, Audition du 17 mai 2016, p. 13.

Alsace-Moselle. En l'espèce, le Conseil constitutionnel avait été saisi par le Conseil d'État le 19 décembre 2012 d'une «question prioritaire de constitutionnalité posée par l'association pour la promotion et l'expansion de la laïcité, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article VII des articles organiques des cultes protestants de la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes»<sup>44</sup>. La juridiction constitutionnelle devait se prononcer sur la compatibilité de la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes qui prévoit le financement des traitements des ministres des cultes dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle avec le principe de laïcité contenu dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution française. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a indiqué que «le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit; qu'il en résulte la neutralité de l'État; qu'il en résulte également que la République ne reconnaît aucun culte; que le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes; qu'il implique que celle-ci ne salarie aucun culte»<sup>45</sup>.

Comme l'a relevé Hugues Dumont, cette décision du Conseil constitutionnel montre que «dans le noyau dur des significations communes à la laïcité française et au principe belge du pluralisme, on trouve ainsi la neutralité de l'État, l'égalité, la non-discrimination, la séparation des Églises et de l'État, le respect de toutes les croyances, et le libre exercice des cultes», mais qu'«en revanche, ce qui est propre à la laïcité française et se distingue de notre conception du pluralisme, c'est évidemment la règle qui veut que la République française ne reconnaît ni ne salarie aucun culte. En vertu de sa conception du principe de pluralisme, l'État belge pratique, pour sa part, une politique de reconnaissance positive [des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles]»<sup>46</sup>.

Dans la mesure où c'est principalement ce financement public qui distingue le modèle belge du modèle français, l'on comprend mal l'acharnement politique qui entoure cette volonté d'inscription du principe de laïcité de la Constitution. De surcroît, aucune des propositions jusqu'à présent déposées ne permet de comprendre quel serait l'apport de l'inscription d'un tel principe par rapport au système actuellement en place. Ces propositions n'offrent, par ailleurs, aucune définition du principe qu'elles proposent, ni du contenu et des conséquences qui s'y attachent. Pas plus ne permettent-elles de différencier le principe de «laïcité» du principe de «neutralité» ou du «pluralisme à la belge»<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013.

<sup>45</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013.

<sup>46</sup> H. DUMONT, «Que peut prescrire la Constitution belge à propos du caractère de l'État et des valeurs fondamentales de la société?», Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, Audition du 17 mai 2016, p. 14 (souligné par nos soins).

<sup>47</sup> À ce sujet, voir H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. I-II, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 1996.

Ce débat autour de l'inscription du principe de laïcité dans la Constitution – voire de la rédaction d'un préambule à celle-ci – ne cache-t-il pas, en réalité, la volonté de réformer le système de financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles ?

## § 2. Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles

Il faut d'abord remarquer que les ministres des cultes reconnus – et, depuis 1993, les délégués des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues par la loi – continuent à être les seuls à voir leur financement consacré par la Constitution elle-même. Pour tous les autres destinataires d'un financement public, c'est la loi au sens large qui s'en préoccupe. L'on songe notamment à la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques<sup>48</sup> (souvent surnommée loi relative au financement des partis politiques), au décret-cadre de la Communauté française du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène<sup>49</sup>, au décret flamand du 3 avril 2009 réglant l'octroi de subventions pour le développement, la coordination et la promotion de l'offre sportive des services aux étudiants des universités et des instituts supérieurs flamands et pour l'agrément et le subventionnement d'une association coordinatrice sportive flamande des étudiants<sup>50</sup>, etc.

En outre, à l'inverse des autres destinataires dont les conditions d'obtention dudit financement public sont fixées par la loi, il n'existe aucun régime semblable pour les cultes. En droit belge, afin d'être financé, tout culte doit avoir été reconnu par le législateur. Néanmoins, ni la Constitution ni la loi n'encadrent ce processus de reconnaissance, et, donc, de financement.

Si cette absence de critère ne posait pas de difficulté au début du XIX<sup>e</sup> siècle, dans une société belge particulièrement homogène sur le plan convictionnel, elle pose aujourd'hui question non seulement au regard du phénomène de la sécularisation de la société, mais également, et plus fondamentalement sur le plan juridique, au regard du respect dû au principe d'égalité et de non-discrimination, ainsi que des principes de transparence et de sécurité juridique.

À partir des années 1990, cette absence de cadre juridique entourant la reconnaissance et le financement des cultes a commencé à susciter un certain nombre de réactions et de questions, notamment au sein du milieu parlementaire.

<sup>48</sup> M.B., 20 juillet 1989.

<sup>49</sup> M.B., 19 mai 2003.

<sup>50</sup> M.B., 18 septembre 2009.

taire. Le ministre de la Justice – qui dispose de la compétence touchant aux cultes et à la laïcité organisée – a donc commencé à être régulièrement interpellé par des sénateurs et députés concernant la question de savoir sur la base de quels critères la reconnaissance légale pouvait être obtenue par d'éventuels nouveaux cultes demandeurs.

En réponse à ces questions, le ministre a isolé cinq critères, identifiés comme suit<sup>51</sup> : 1° regrouper « un nombre relativement élevé d'adhérents », à savoir « plusieurs dizaines de milliers » ; 2° être structuré de manière à identifier un organe représentatif pouvant représenter le culte dans ses rapports avec les autorités étatiques ; 3° être établi dans le pays depuis « une assez longue période » ; 4° présenter « un certain intérêt social » ; 5° n'avoir « aucune activité contraire à l'ordre public ».

La lecture de ces critères appelle au moins trois observations.

Premièrement, ces critères n'ont encore jamais été *effectivement* appliqués à aucune procédure de reconnaissance puisqu'ils ont été formulés à l'occasion de réponses à des questions parlementaires qui sont toutes postérieures à 1985, année où a été reconnu le dernier des six cultes actuellement financés, à savoir le culte orthodoxe. L'on a donc plaidé pour qu'un examen de la constitutionnalité et de la conventionalité de ces critères soit effectué afin d'évaluer s'il est juridiquement admissible qu'ils soient un jour formalisés dans la Constitution ou dans la loi en vue de conditionner la reconnaissance de nouveaux cultes<sup>52</sup>.

Deuxièmement, ces cinq critères posent question en raison de leur caractère particulièrement nébuleux, et leur contenu mériterait certainement d'être défini et circonscrit.

Troisièmement, il y a lieu de se demander si ces cinq seuls critères sont suffisants pour constituer un régime de reconnaissance formel des nouveaux cultes et des nouvelles organisations philosophiques non confessionnelles.

Afin de pallier cette triple difficulté, l'on a suggéré la mise en place d'une analyse de la constitutionnalité et de la conventionalité des cinq critères énoncés par le ministre pour évaluer s'il est juridiquement admissible que ces critères se retrouvent un jour inscrits dans la loi, voire dans la Constitution, en vue de conditionner l'octroi du financement public<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Voir question n° 631 d'Alfons Borginon du 4 juillet 1997 sur les critères de reconnaissance légale d'un culte, Q.R., Ch. repr., 1996-1997, p. 12970 ; question n° 231 d'Alfons Borginon du 21 juin 2000 au ministre de la Justice sur la demande de reconnaissance du mouvement bouddhiste belge en tant que religion, Q.R., Ch. repr., 1999-2000, p. 5122 ; question n° 130 de Stijn Bex du 8 janvier 2004, Q.R., Ch. repr., 2003-2004, n° 20, p. 2843 ; question orale n° 3-999 de Clothilde Nyssen au ministre de la Justice sur les reconnaissances des cultes du 6 février 2006, Q.R., Ch. repr., 2005-2006.

<sup>52</sup> À ce sujet, voir S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles. Analyse de constitutionnalité et de conventionalité*, Bruxelles, Bruylant, coll. Bibliothèque de la Faculté de droit et de criminologie de l'UCL, 2016.

<sup>53</sup> Voir S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles. Analyse de constitutionnalité et de conventionalité*, op. cit., spéc. pp. 305-410.



L'on a, par ailleurs, suggéré la consécration d'un «sixième» critère – qui existe déjà à l'égard d'un certain nombre de destinataires d'un financement public, tels que notamment les partis politiques<sup>54</sup>, certains acteurs culturels<sup>55</sup>, l'enseignement libre subventionné<sup>56</sup> ou encore les communautés religieuses locales en Région flamande<sup>57</sup> –, à savoir celui de la sauvegarde des droits de l'homme et des principes démocratiques. Il s'agit donc de se demander s'il est juridiquement admissible de conditionner le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques<sup>58</sup>.

À côté de la problématique liée à l'absence de régime formel de reconnaissance, le financement public des cultes pose également question en raison de l'absence de clé de répartition entre les différents cultes reconnus qui serait fixée par la loi ou par un instrument juridique quelconque. Dès lors, encore aujourd'hui, la division des montants est effectuée suivant une pratique héritée du XIX<sup>e</sup> siècle – qui n'est donc inscrite dans aucun texte juridique – et qui implique que le financement continue à être majoritairement rétrocédé au culte catholique. En effet, le montant attribué au culte catholique dépend du nombre d'*habitants* dans chaque commune belge, alors que, pour les cinq autres cultes reconnus, c'est le nombre de *croyants* qui est pris en considération.

S'il était évident en 1831, où plus de 99 % de la population étaient d'obédience catholique, que la quasi-totalité du financement soit attribuée au culte catholique, il est aujourd'hui difficilement défendable qu'un tel régime soit maintenu. En effet, comme on l'a déjà indiqué, de récents chiffres publiés montrent notamment que seul un Belge sur deux serait catholique et qu'un tiers de la population serait «sans confession»<sup>59</sup>.

L'on a donc suggéré<sup>60</sup> la mise en place en Belgique d'un système semblable à celui prévalant en Espagne – appelé «assignation fiscale» (*asignación*

<sup>54</sup> Loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, M.B., 20 juillet 1989, art. 15ter.

<sup>55</sup> Voir, entre autres, loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, M.B., 16 octobre 1973, art. 3; décret-cadre de la Communauté française du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène, M.B., 19 mai 2003, art. 3, § 2.

<sup>56</sup> Voir notamment décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, M.B., 23 septembre 1997, art. 8, 9 et 10<sup>e</sup>; décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, M.B., 18 décembre 2013.

<sup>57</sup> Arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005 établissant les critères d'agrément des communautés d'églises et religieuses locales des cultes reconnus, M.B., 16 décembre 2005, art. 2, § 2, 11 et 12.

<sup>58</sup> Voir S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles. Analyse de constitutionnalité et de conventionalité*, op. cit., pp. 453 et s.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Voir S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles. Analyse de constitutionnalité et de conventionalité*, op. cit., pp. 669 et s.

*tributaria*)<sup>61</sup> – ou en Italie, dénommé, quant à lui, «huit pour mille» (*otto per mille*)<sup>62</sup>. S'inspirer des systèmes espagnol et italien nous semble particulièrement pertinent pour la Belgique dans la mesure où, au départ, l'Espagne et l'Italie finançaient l'Église catholique au moyen d'une dotation budgétaire globale; puis, en l'espace de quelques années, ces deux pays sont parvenus à modifier fondamentalement leur régime de répartition du financement afin de le rendre plus démocratique, plus transparent et davantage respectueux des réalités religieuses et sociétales. En effet, dans ces deux pays, c'est désormais le contribuable qui, par le biais de sa fiche d'imposition fiscale, décide de l'identité de la confession qu'il souhaite voir financée au moyen de fonds publics.

Par ailleurs, à défaut d'opter pour une confession, les contribuables espagnols et italiens peuvent choisir d'allouer la somme à d'autres «fins d'utilité sociale». En ce sens, ces deux systèmes permettent une meilleure prise en compte de la volonté des «non-croyants». Les solutions espagnole et italienne sont, à ce double titre, particulièrement intéressantes au regard du phénomène de la sécularisation de la société.

## Section 4

### Le «retour du religieux»

Parallèlement au phénomène de la sécularisation et quelque peu paradoxalement, la Belgique vit aujourd'hui une forme de «retour du religieux», spécialement en ce qui concerne le culte musulman.

Dans la même veine, les États européens, et, donc, notamment la Belgique, se trouvent, depuis la fin des années 1980, face à une autre forme de «retour du religieux», non pas comme acteur du processus décisionnel, mais en tant qu'interlocuteur avec lequel un dialogue souhaite être établi. Si ce dialogue est désormais consacré en droit de l'Union européenne, l'on verra qu'il tente, en filigrane, de trouver sa place en droit belge.

<sup>61</sup> Sur l'assignation fiscale espagnole, voir notamment, mais non exhaustivement, C. CORRAL SALVADOR (dir.), *La asignación tributaria para fines religiosos*, Madrid, Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas, 1989; I. MARTÍN DÉGANO, «Los sistemas de financiación de las confesiones religiosas en España», *Revista catalana de dret públic*, 2006, pp. 113-147; F. GIMÉNEZ BARRIOCANAL, «Financiación eclesial: situación actual y perspectivas de futuro», *lus canonicum*, 2008, pp. 25-68; S. MESEGUER VELASCO, «La financiación de las confesiones religiosas», in M. A. JUSDAOO RUIZ-CAPILLAS (dir.), *Derecho canónico del Estado*, Madrid, Colex, 2012, pp. 241-259.

<sup>62</sup> Voir notamment, mais non exhaustivement, M. VENTURA, *Religion and Law in Italy*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2013, pp. 92 et s., pp. 187 et s.; E. VITALI et A. G. CHIZZONITI, *Manual breve. Diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè Editore, 2010, pp. 113-114; M. RIVELLA, «Financiación de la Iglesia. El modelo italiano», in *El sostenimiento económico de la Iglesia católica en España. Nuevo modelo*, Pamplona, Ed. Universidad de Navarra, 2008, pp. 77-86.

## § 1. La question de l'intégration du culte islamique

La situation de l'islam inquiète spécialement l'opinion publique depuis les événements tragiques survenus à New York et à Washington le 11 septembre 2001. Cette inquiétude s'est accrue sur le territoire belge, notamment à la suite des attentats survenus à Paris le 13 novembre 2015, à Bruxelles le 22 mars 2016 et à Nice le 14 juillet 2016.

Il en résulte une lutte croissante pour le maintien de la sécurité et de l'ordre public de la part des pouvoirs publics, laquelle est, par ailleurs, attisée par les discours tenus dans les médias et dans les débats publics à l'égard de la religion islamique. Sans aucunement légitimer les craintes ou les amalgames malheureux entre la religion islamique et les djihadistes, cette crainte du danger religieux véhiculée depuis les attentats du 11 septembre 2001 laisse difficilement les politiques indifférentes quant à la lutte pour le maintien de l'ordre et de la sécurité publique.

En a découlé l'adoption d'une série de mesures «antiterroristes», comme l'élargissement des heures où les perquisitions du domicile sont autorisées, la création de bandes de données particulières dans des circonstances exceptionnelles, etc.<sup>63</sup>. Outre ces mesures directement liées à la lutte contre le terrorisme, certains ajouts législatifs ont été pensés – même s'ils se gardent bien de l'affirmer expressément – par rapport au culte musulman. L'on songe en particulier à la loi adoptée le 1<sup>er</sup> juin 2011 par le législateur fédéral belge dans la foulée de son homologue français en vue d'interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage dans l'espace public<sup>64</sup>. Cette loi fut d'ailleurs rapidement surnommée «loi anti-burqa» ou «anti-niqab» tant le débat s'est cristallisé autour de la problématique du port de signes religieux propres à la religion musulmane, tels que le foulard, le voile ou le voile intégral<sup>65</sup>.

Amenée à se prononcer à l'occasion de recours en suspension<sup>66</sup> et en annulation<sup>67</sup> introduits à l'encontre de cette loi, la Cour constitutionnelle a

<sup>63</sup> Sur ces mesures, voir la loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, M.B., 9 mai 2016.

<sup>64</sup> Loi du 1<sup>er</sup> juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, M.B., 13 juillet 2011.

<sup>65</sup> Sur les discussions lors des travaux préparatoires de la loi, voir proposition de loi du 28 septembre 2010 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, Doc., Ch. repr., 2010-2011, n° 0219/011, pp. 3 et s.; voir également proposition de loi du 28 septembre 2010 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, Doc., Ch. repr., 2010-2011, n° 0219/004, pp. 6 et s.

<sup>66</sup> Voir C.C., 5 octobre 2011, n° 148/2011; C.C., 17 novembre 2011, n° 179/2011. Sur l'arrêt n° 148/2011, voir L.-L. CHRISTIANS, S. MINETTE et S. WATTIER, «Cour constitutionnelle et préjudice religieux: la preuve du caractère absolu des convictions», note sous C.C., 5 octobre 2011, n° 148/2011, C.D.P.K., 2011, pp. 443-451; X. DELGRANGE, «La désobéissance civile, seul recours effectif contre la loi?», note sous C.C., 5 octobre 2011, n° 148/2011, J.T., 2011, pp. 709-712.

<sup>67</sup> Voir C.C., 6 décembre 2012, n° 145/2012. Les affaires portant recours en annulation ont été jointes. Sur cet arrêt, voir L.-L. CHRISTIANS, S. MINETTE et S. WATTIER, «Le visage du sujet de droit: la burqa entre

donné raison au législateur fédéral. Le 1<sup>er</sup> juillet 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a, à son tour, validé les lois française et belge interdisant le port de vêtement cachant le visage.

Plus récemment, les nombreux débats ayant entouré l'éventuelle interdiction du port du burkini ont à nouveau placé la religion islamique au cœur du cyclone médiatique et de l'opinion publique. Si le législateur et les bourgmestres des communes belges semblent – pour l'heure – avoir abandonné l'idée d'adopter une norme interdisant le port de ce type de vêtement, tel n'est pas le cas de la France où une trentaine de communes ont adopté, à l'instar de la commune de Villeneuve-Loubet, un arrêté municipal interdisant l'accès à la plage «à toute personne ne disposant pas d'une tenue correcte, respectueuse des bonnes mœurs et du principe de laïcité, et respectant les règles d'hygiène et de sécurité des baignades adaptées au domaine public maritime»<sup>68</sup>. Au demeurant, l'on se souviendra que, par une décision du 26 août 2016, le Conseil d'État français a suspendu l'exécution de l'arrêt du maire de Villeneuve-Loubet.

En Belgique, ces difficultés d'intégration de la religion musulmane ont, en réalité, été vécues dès le stade de sa reconnaissance par le législateur fédéral en 1974. Pour la première fois cette année-là a été reconnue en Belgique une religion qui ne se rattache ni à la chrétienté ni au judaïsme.

La convention belgo-marocaine du 17 février 1964 relative à l'occupation de travailleurs marocains en Belgique<sup>69</sup> et l'accord belgo-turc du 16 juillet 1964 relatif à l'occupation des travailleurs turcs en Belgique<sup>70</sup> ont joué un rôle important dans le processus qui mena à la reconnaissance du culte islamique par le législateur belge. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la Belgique dut – à l'instar de nombre d'États européens – affronter la lourde tâche que constitue la reconstruction du pays. Pour ce faire, des quantités importantes de charbon durent notamment être produites, ce qui supposait l'embauche d'un nombre important de travailleurs. Au départ, des prisonniers allemands et des Italiens furent principalement engagés, mais la catastrophe intervenue à Marcinelle en 1956<sup>71</sup> les refroidit grandement et la Belgique se retrouva, à la fin des

religion et sécurité», J.T., 2013, pp. 234-245; X. DELGRANGE et M. EL BEROUMI, «Pour vivre ensemble, vivons dévisagés: le voile intégral sous le regard des juges constitutionnels belge et français», note sous C.C. fr., 7 octobre 2010 et C.C., 6 décembre 2012, n° 145/2012, Rev. trim. dr. h., 2014, pp. 639-665.

<sup>68</sup> Arrêté municipal de la commune de Villeneuve-Loubet, 5 août 2016.

<sup>69</sup> Loi du 13 décembre 1976 portant approbation des accords bilatéraux relatifs à l'emploi en Belgique de travailleurs étrangers, M.B., 17 juin 1977. Cette loi porte, entre autres, approbation à la Convention entre la Belgique et le Maroc relative à l'occupation des travailleurs marocains en Belgique, signée à Bruxelles le 17 février 1964.

<sup>70</sup> Loi du 13 décembre 1976 portant approbation des accords bilatéraux relatifs à l'emploi en Belgique de travailleurs étrangers, M.B., 17 juin 1977. Cette loi porte notamment approbation à l'Accord entre la Belgique et la Turquie relatif à l'occupation des travailleurs turcs en Belgique, signé à Bruxelles le 16 juillet 1964.

<sup>71</sup> La catastrophe du Bois du Casier, intervenue à Marcinelle le 8 août 1956, fut la plus meurtrière de l'histoire minière de la Belgique; 262 mineurs y perdirent la vie, dont 136 Italiens. Voir notamment J. PUISSENT et G. VANDE VIJVER, «La catastrophe de Marcinelle entre mémoire et histoire», JHOES, 2006, p. 2.

années 1950, confrontée à une pénurie de main-d'œuvre. Grâce à l'accord de 1964, un grand nombre de travailleurs marocains immigrèrent sur le sol belge, notamment afin de travailler dans les mines. Cette immigration dura de 1964 à 1974 – date de la reconnaissance officielle de l'islam – et reste la vague d'immigration marocaine la plus importante en Belgique. Selon les chiffres fournis à l'époque par l'Institut national de statistiques, de 461 personnes de nationalité marocaine recensées en 1960, la Belgique passa à 40 000 Marocains en 1974<sup>72</sup>.

Le culte islamique fut reconnu en droit belge par la loi du 19 juillet 1974<sup>73</sup>, ce qui aurait dû automatiquement entraîner son financement public. Toutefois, il fallut près de vingt ans pour que le financement du culte islamique soit consacré *de facto*, la principale difficulté résultant de l'absence de structuration de l'islam et, partant, de la difficulté d'identifier un organe capable de le représenter dans ses rapports avec l'autorité étatique<sup>74</sup>.

Sans détailler l'entière du processus ayant mené à sa désignation, l'on se souviendra que c'est finalement l'autorité étatique qui mit en place un système d'élection en vue de créer un organe représentatif du culte musulman. En effet, le législateur fédéral adopta une loi, le 20 juillet 2004, visant à la création d'une Commission *ad hoc* dont les missions principales seraient de garantir le bon déroulement des élections destinées au renouvellement intégral de l'Assemblée générale des Musulmans de Belgique, laquelle aurait notamment pour rôle d'élire les personnes qui composeraient l'organe représentatif des Musulmans de Belgique, dénommé « Exécutif des Musulmans de Belgique »<sup>75</sup>.

À l'occasion d'un arrêt n° 148/2005 du 28 septembre 2005, cette loi a été jugée conforme à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme par la Cour constitutionnelle. Selon la Cour, « le législateur peut raisonnablement exiger des cultes reconnus qu'ils présentent une structure minim[ale] en vue de la désignation d'une instance susceptible de constituer l'interlocuteur des autorités publiques dans les relations privilégiées que les cultes reconnus entretiennent avec celles-ci »<sup>76</sup>. En outre, selon la Cour, en se bornant à créer une Commission permettant la mise en œuvre concrète de l'article 181 de la Constitution, le législateur se garde de « toute appréciation de la légitimité des croyances religieuses », et des modalités de leur mise en œuvre,

<sup>72</sup> H. BOUSETTA et M. MARTINIello, « L'immigration marocaine en Belgique: du travailleur immigré au citoyen transnational », *op. cit.*, p. 70.

<sup>73</sup> Loi du 19 juillet 1974 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique, M.B., 23 août 1974. Cette loi modifia la loi du 4 mars 1870 de façon à ce qu'y soit inséré un article 19 relatif à l'administration du culte islamique.

<sup>74</sup> À ce sujet, voir notamment U. MANÇO et M. RENAERTS, « Lente institutionnalisation de l'islam et persistance d'inégalités face aux autres cultes reconnus », in U. MANÇO (dir.), *Voix et voies musulmanes de Belgique*, Bruxelles, Publications des F.U.S.L., 2007, p. 83; F. DASSETTO, « Islam belge au-delà de sa quête d'une instance morale et représentative », *Cismoc Papers on line*, mars 2012, pp. 5 et s.

<sup>75</sup> Voir la loi du 20 juillet 2004 portant création d'une Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman, M.B., 30 juillet 2004.

<sup>76</sup> C.C., 28 septembre 2005, n° 148/2005, B.S.3.

ce qui induit qu'il « n'intervient pas directement dans la désignation de l'instance représentative du culte reconnu, qui tiendra compte des différents courants traversant la religion musulmane »<sup>77</sup>.

## § 2. Vers un dialogue entre l'État belge et les religions ?

Longtemps en Europe – et cela se vérifie spécialement en Belgique –, les rapports entre l'État et les religions ont essentiellement été pensés en termes d'autonomie réciproque et de reconnaissance des religions par les États. Si ces deux questions restent fondamentales, les interactions entre États et religions ont aujourd'hui évolué sur l'impulsion d'une nouvelle forme de « retour du religieux » comme acteur sociétal, et, partant, ces interactions se sont dynamisées par l'émergence progressive d'un dialogue – encouragé par l'Union européenne – entre les autorités étatiques, les religions et les organisations non confessionnelles.

Les premières initiatives de dialogue entre les instances européennes et les religions et organisations philosophiques et non confessionnelles remontent à la fin des années 1980. Après le tournant historique que constitua la chute du mur de Berlin, Jacques Delors – alors président de la Commission européenne – était convaincu que les seuls matériaux économiques et juridiques ne suffiraient pas à construire une Europe unie. Le président Delors estimait nécessaire de donner une dimension spirituelle à cette Union. Dans son « Discours aux Églises » prononcé à Bruxelles le 14 avril 1992, Jacques Delors indiqua donc que « si, au cours des dix prochaines années, nous ne parvenons pas à donner une âme à l'Europe, à lui donner une spiritualité et un sens, c'en sera fait de l'unification européenne »<sup>78</sup>.

Pendant de nombreuses années, des initiatives de dialogue entre les religions et l'Union européenne furent mises en place de manière informelle, sans être consacrées dans un instrument juridique<sup>79</sup>. C'est seulement en 2007, à l'occasion de l'adoption du Traité de Lisbonne, que ce dialogue fut consacré dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) en son article 17, qui est libellé comme suit :

« 1. L'Union respecte et ne préjuge pas du statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les [É]glises et les associations ou communautés religieuses dans les États membres.

<sup>77</sup> C.C., 28 septembre 2005, n° 148/2005, B.S.7.

<sup>78</sup> J. DUFFAR, « Les relations entre l'Union européenne et les Églises », in R. PUZA et N. DOE (dir.), *Religion et droit en dialogue: collaboration conventionnelle et non conventionnelle entre État et religion en Europe*, Actes du colloque du 18 au 21 novembre à Tübingen, Leuven-Paris-Dudley MA, Peeters, 2006, p. 278.

<sup>79</sup> L'on songe notamment à l'association « Une âme pour l'Europe » qui fut mise en place en 1994 sur impulsion de Jacques Delors et qui, même si elle cessa ses activités en 2005, fut le moteur d'un dialogue entre l'Union européenne et les organisations religieuses et non confessionnelles. À ce sujet, voir, entre autres, S. WATNER, « Quel dialogue entre l'Union européenne et les organisations religieuses et non confessionnelles ? Réflexions au départ de la décision du Médiateur européen du 25 janvier 2013 », C.D.E., 2015, pp. 538-540.

2. L'Union respecte également le statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les organisations philosophiques et non confessionnelles.
3. Reconnaisant leur identité et leur contribution spécifique, l'Union maintient un dialogue ouvert, transparent et régulier avec ces [É]glises et organisations».

Aussi, sur la base de l'article 17 TFUE, sont régulièrement organisés des séminaires, des conférences, etc., permettant un dialogue entre les instances européennes et les organisations religieuses et non confessionnelles. C'est sur cette base qu'a été organisée, le 26 avril 2016, la conférence «European Muslims facing radicalisation and the challenge of de-radicalisation» à l'occasion de laquelle un dialogue a été mis en place entre des personnes de confession islamique et le Parlement européen. De même, le 27 septembre 2016 a eu lieu un séminaire intitulé «The future of the Jewish communities in Europe» au Parlement européen.

Dans certains pays européens, comme en Espagne, l'on retrouve déjà certains dispositifs publics de dialogue entre les autorités publiques et les religions.

En Belgique, si aucun dialogue n'a encore été formalisé juridiquement, il semble que la situation pourrait évoluer. L'on se souviendra, en effet, que, trois jours après la «marche contre la terreur» ayant eu lieu à Bruxelles le 17 avril 2016 en soutien aux événements tragiques survenus le 22 mars 2016, et à laquelle des représentants de tous les cultes reconnus et de la laïcité ont participé, le Premier ministre Charles Michel a exprimé, après s'être entretenu avec ces mêmes représentants et avec le ministre de la Justice, qu'il avait la volonté de mettre sur pied «un organe de concertation permanent avec les représentants des cultes reconnus»<sup>80</sup>.

Si ce souhait formulé par le Premier ministre est contemporain des attentats de Paris et de Bruxelles, il reste que la Belgique a, depuis plusieurs années – comme en témoigne l'expérience du culte musulman dans son processus de reconnaissance et de financement –, besoin qu'un dispositif permettant le dialogue entre les autorités publiques et les organisations religieuses et non confessionnelles soit mis en place.

### En guise de conclusion

À travers les pages qui précèdent, l'on a tenté de montrer que la façon dont sont classiquement appréhendées les relations entre l'État et les religions en Belgique – mais également dans bon nombre de pays européens – mérite d'être repensée par rapport à plusieurs phénomènes auxquels sont confrontées les sociétés contemporaines.

<sup>80</sup> AGENCE BELGA, «Attentats: Charles Michel veut une concertation permanente avec les représentants des cultes», *La Libre*, 20 avril 2016.

Nous limitant à la question de la sécularisation, couplée à une forme de «retour du religieux», l'on a pu constater qu'une série d'évolutions étaient désormais nécessaires au niveau du droit des relations Église/État en Belgique.

Si l'État belge a connu deux évolutions sensibles, d'une part, en reconnaissant deux nouveaux cultes dans les années 1970-1980 et, d'autre part, en ouvrant le financement aux organisations non confessionnelles, une série de difficultés continuent de se poser sur le plan du respect des principes de droit constitutionnel, européen et international, ainsi qu'en ce qui concerne l'adaptation du droit aux réalités religieuses et sociétales.

À cet égard, l'on ne peut que saluer la mise sur pied, par le ministre de la Justice en 2005 et en 2010, de deux groupes d'experts, à savoir la Commission «chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus»<sup>81</sup> – surnommée «la Commission des Sages» – et le Groupe de travail «chargé de la réforme de la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles»<sup>82</sup>. De même, la Commission créée par la Communauté française en mars 2015 concernant «la formation des cadres musulmans et des émissions concédées»<sup>83</sup> a apporté certains éclairages précieux pour le droit des relations entre l'État et les religions en Belgique.

Gageons que l'avenir permettra au constituant dérivé et aux différents législateurs concernés de mettre effectivement en œuvre ces différentes recommandations.

<sup>81</sup> Arrêté royal du 10 novembre 2005 portant création d'une Commission «chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus», *M.B.*, 7 décembre 2005.

<sup>82</sup> Arrêté royal du 13 mai 2009 portant création d'un «groupe de travail» chargé de la réforme de la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles, *M.B.*, 3 juin 2009.

<sup>83</sup> Commission chargée par le ministre Jean-Claude Marcourt de faire des propositions au gouvernement en vue de favoriser un islam de Belgique en Fédération Wallonie-Bruxelles.